การสัมมนาวิชาการประจำปี 2544

ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน

เอกสารประกอบการสัมมนา

กลุ่มที่ 5

ยุทธศาสตร์การเพิ่มศักยภาพและโอกาสของผู้ยากจน

1. **การปรับปรุงระบบงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการขจัดปัญหาความยากจน**
   (Budget Modernization and Poverty Alleviation)
   โดย สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี
2. **ปฏิรูปราชการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน** (Public Sector Reform to Eradicate Poverty)
   โดย อรพินท์ สพโชคชัย
3. **การประเมินผลการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ. ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 (2540-2544)**
   (An Assessment of the Implementation of Rural Development Programs under the Prosperity Decentralization Policy Committee during the 8th National Economic and Social Development Plan)
   โดย สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์, พิมลพรรณ อิศรภักดี, และ ใจจินต์ พลายเวช

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สำนักงบประมาณ
และ
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

วันที่ 24-25 พฤศจิกายน 2544 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2544

เรื่อง

ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน

กลุ่มที่ 5

ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการเพื่อการขจัดความยากจน

การปรับปรุงระบบงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการขจัดปัญหาความยากจน

(Budget Modernization and Poverty Alleviation)

โดย

สำนักงบประมาณ

สำนักนายกรัฐมนตรี

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงบประมาณ

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

วันที่ 24-25 พฤศจิกายน 2544 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

สารบัญ

หน้า

Executive Summary v

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร vii

คำนำ 1

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน 2

การเปรียบเทียบระบบงบประมาณปัจจุบันและระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงาน 3

ระบบงบประมาณกับการแก้ปัญหาความยากจนในอดีต 4

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานกับการแก้ปัญหาความยากจน 8

สรุปและข้อเสนอแนะ 9

สารบัญตารางและกรอบ

หน้า

ตารางที่ 1 สัดส่วนคนจน พ.ศ.2505 – 2542 5

ตารางที่ 2 ปัญหาความยากจน 6

ตารางที่ 3 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงานปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 - 2540 7

Budget Modernization and Poverty Alleviation

The Bureau of the Budget

Office of the Prime Minister

Executive Summary

Every government in Thailand has used a budgeting system to allocate resources to poverty alleviation programs, including, job creation, income generation, rural development, and provision of social welfare. The Bureau of the Budget initiated the budget modernization program by introducing the Performance-Based Budgeting System which is aimed at the allocation of resources for the utmost benefit of the people and country through a budget process that is efficient, effective, transparent, fair, and accountable. The budget has to be consistent with government policies and national development strategies. Also, the budget process considers targeted outputs and outcomes as more important than inputs. Each government ministry and agency has to prepare its strategic plan which can be translated into planned outputs/outcomes and the budget which are consistent with objectives and goals, in line with government policies.

The alleviation of poverty has long been the Thai government's priority. The rural development policy and the poverty alleviation programs in problem areas have been carried out since the implementation of the Fifth National Economic and Development Plan. Nevertheless, the budget appropriation for poverty alleviation has not been satisfactory as expected due to the lack of coordination in planning, unclear objectives and goals of workplans, and the inability to identify target areas and groups.

The implementation of the Performance-Based Budgeting will result in the realization of the objectives of poverty alleviation programs because it requires clarity in specifying strategic areas, objectives, strategies, and linkages among government agencies. Budget appropriation will be based on outputs and planned outcomes. Furthermore, systematic monitoring and evaluation of performance is essential.

The effectiveness of the Performance-Based Budgeting in alleviating poverty depends on an on-going cooperation and coordination of the agencies involved both on the policy and operational levels. More additional techniques are needed in setting up policy and identifying strategic areas in order to make the Performance Based Budgeting more effective and efficient.

การปรับปรุงระบบงบประมาณเพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพในการขจัดปัญหาความยากจน

สำนักงบประมาณ
สำนักนายกรัฐมนตรี

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ทุ่มเททรัพยากรผ่านระบบงบประมาณในการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแนวนโยบายที่สำคัญ ทั้งการสร้างงาน สร้างรายได้ การกระจายการพัฒนาไปสู่ชนบท และการจัดสวัสดิการทางสังคม สำนักงบประมาณได้เริ่มดำเนินการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ ให้ไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting) เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรของประเทศผ่านกระบวนการงบประมาณที่ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใส เป็นธรรมและมีความรับผิดชอบ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน โดยกระบวนการจัดทำงบประมาณจะต้องสะท้อนนโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศอย่างชัดเจน เน้นการพิจารณาเป้าหมายผลผลิตมากกว่าปัจจัยการผลิต กระทรวง ทบวงและกรมจะต้องจัดทำแผนกลยุทธ์ เพื่อนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายผลผลิต ผลลัพธ์ และการจัดสรรงบประมาณ ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาความยากจนตลอดมา โดยได้กำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทและเน้นการแก้ปัญหาความยากจนในพื้นที่ที่มีปัญหา ตั้งแต่แผนพัฒนาฯฉบับที่ 5 แต่การจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาความยากจนที่ผ่านมา ยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากความเชื่อมโยงในการวางแผนทุกระดับ และการกำหนดเป้าหมายของแผนงานยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ รวมทั้งยังไม่มีการนำเทคนิคมาใช้ในการกำหนดพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย

การปรับปรุงระบบงบประมาณไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาความยากจนให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างเป็นรูปธรรม และรวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากจะต้องมีความชัดเจนในการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเชิงกลยุทธ์ วัตถุประสงค์ที่ต้องการ กลยุทธ์ที่ใช้ และความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของหน่วยงานต่างๆ ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณจะเป็นการจัดสรรตามผลผลิต ผลลัพธ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อมุ่งความสำเร็จของงาน และมีกระบวนการในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขของความสำเร็จในการนำระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ในการแก้ปัญหาความยากจน จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือ ร่วมใจ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ ในการดำเนินงานตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น อย่างต่อเนื่องและจริงจัง นอกจากนี้การกำหนดนโยบายและพื้นที่เป้าหมายเชิงกลยุทธ์จำเป็นต้องอาศัยเทคนิคต่างๆ ที่นำมาใช้ร่วมกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

การปรับปรุงระบบงบประมาณเพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพในการขจัดปัญหาความยากจน

สำนักงบประมาณ

สำนักนายกรัฐมนตรี

คำนำ

รัฐบาลได้ทุ่มเททรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและแก้ไขปัญหาความยากจนตามแนวนโยบายที่สำคัญทั้งในการสร้างงาน สร้างรายได้ การกระจายการพัฒนาไปสู่ชนบท และการจัดสวัสดิการทางสังคมมาโดยตลอด อย่างไรก็ตามผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจทำให้แนวโน้มของจำนวนผู้ยากจน และความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้กลับเพิ่มมากขึ้น

ในระยะที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามกระจายผลประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อแก้ปัญหาความยากจนโดยผ่านทางแผนงานต่างๆ เช่น กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา การรักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น ซึ่งแผนงานบางแผนงานมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่กลุ่มคนที่ต้องการความช่วยเหลือ แต่บางแผนงานมิได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายอย่างชัดเจน ผู้ได้รับผลประโยชน์จึงมีทั้งผู้ยากจนและไม่ยากจน ดังจะเห็นว่ายังมีความแตกต่างระหว่างประชากรในเขตเมืองและชนบท ในเรื่องเกี่ยวกับการได้รับบริการทางการศึกษา บริการสาธารณสุข บริการของรัฐในด้านการเกษตร เช่น น้ำที่ได้รับโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายจากการ ชลประทานและบริการสนับสนุนทางการเกษตรต่างๆ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะให้ประโยชน์แก่คนที่มีการศึกษาและฐานะดีมากกว่าคนยากจน การจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในระยะที่ผ่านมาสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาได้บางส่วน

ปัจจุบันสำนักงบประมาณได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ในการจัดสรรงบประมาณโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิผล คุ้มค่า โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน คล่องตัว สามารถตรวจสอบได้ โดยกระบวนการจัดทำงบประมาณจะต้องสะท้อนนโยบายรัฐบาลอย่างชัดเจนเป็นระบบ เน้นการพิจารณาเป้าหมายผลผลิต และเพิ่มบทบาทความรับผิดชอบของหน่วยงาน ซึ่งระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

สำนักงบประมาณได้ดำเนินการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ มาตั้งแต่ปี 2542 ตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐที่มุ่งเน้นผลสำเร็จของงานเป็นหลัก ซึ่งประกอบด้วย 5 ด้าน ได้แก่ แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุ แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย และแผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

ในส่วนของแผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุนั้น สำนักงบประมาณได้พิจารณานำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิผล คุ้มค่า มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน คล่องตัว สามารถตรวจสอบได้ และเพิ่มบทบาทความรับผิดชอบของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

1. กระบวนการจัดทำงบประมาณจะต้องสะท้อนนโยบายรัฐบาลอย่างชัดเจน
2. เน้นการพิจารณาเป้าหมายผลผลิตมากกว่าปัจจัยการผลิต
3. จัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง
4. เพิ่มอำนาจการบริหารงบประมาณ ให้แก่ส่วนราชการ
5. จัดทำข้อตกลงการดำเนินงาน และประเมินผลการดำเนินงาน
6. กำหนดเป้าหมายผลผลิต ในเชิงปริมาณ ราคา คุณภาพ และ ความทันเวลา
7. เน้นการตรวจหลังจ่าย(Post audit) มากกว่า ตรวจก่อนจ่าย (Pre audit)

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเน้นการบริหารจัดการของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพ คล่องตัว และสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของรัฐบาล โดยส่งเสริมให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการนำนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาฯ มากำหนดยุทธศาสตร์ จากหลักการดังกล่าว ทุกกระทรวง ทบวงและกรมจะต้องจัดทำแผนงบประมาณเชิงกลยุทธ์ (Strategic Budget Planning) ที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล กล่าวคือรัฐมนตรีจะต้องให้นโยบายการจัดทำงบประมาณแก่ส่วนราชการที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล โดยกำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการ ส่วนราชการจะต้องจัดทำแผนงบประมาณเชิงกลยุทธ์เพื่อให้ได้ ผลผลิตที่เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐมนตรี รวมถึงจัดทำงบประมาณตามผลผลิต ผลลัพธ์ ที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และจัดทำตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่สามารถวัดได้ ทั้งในเชิงปริมาณ ราคา คุณภาพ และเวลา

การมุ่งเน้นพิจารณาผลผลิตและผลลัพธ์ทำให้ประชาชนทราบว่า รัฐบาลได้ให้บริการอะไรแก่ประชาชนบ้าง และมีค่าใช้จ่ายในการให้บริการดังกล่าวจำนวนเท่าไร ผลการดำเนินงานของส่วนราชการเป็นอย่างไร คุณภาพในการให้บริการเป็นอย่างไร ผู้รับบริการมีความพึงพอใจในบริการของส่วนราชการหรือไม่ ระยะเวลาในการให้บริการรวดเร็วเพียงใด เป็นต้น

เพื่อให้การดำเนินงานของส่วนราชการบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น หน่วยงานกลางจะต้องลดการควบคุมบางอย่างลง ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนราชการสามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว โดยไม่ยึดติดกับกฎระเบียบมากนัก อย่างไรก็ดีเพื่อให้ความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณแก่ส่วนราชการ การติดตามประเมินผลจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานที่แสดงผลผลิตเป้าหมาย และตัวชี้วัดในด้านต่างๆ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลที่จะใช้ตรวจสอบการดำเนินงานของส่วนราชการว่าสามารถดำเนินการได้บรรลุผลตามนโยบายรัฐบาลและแผนกลยุทธ์ของส่วนราชการได้อย่างไร นอกจากนี้ในเรื่องของการตรวจสอบจะเน้นในเรื่องการตรวจหลังจ่าย (Post audit) มากกว่า การตรวจก่อนจ่าย (Pre audit) ดังเช่นที่ผ่านมา ซึ่งจะสามารถลดขั้นตอนการพิจารณารายละเอียดงบประมาณก่อนอนุมัติเงินประจำงวด และการพิจารณาฎีกาก่อนให้ส่วนราชการ เบิกจ่ายได้นั้นก็น่าจะหมดไป

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การปรับปรุงระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่ควรสนับสนุนการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อาทิ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ระเบียบสำนักนายกว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535

การเปรียบเทียบระบบงบประมาณปัจจุบันและระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ประเด็น	ระบบงบประมาณปัจจุบัน	ระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน
จุดเน้น	เน้นปัจจัยการผลิต (input) และกระบวนการดำเนินงาน	เน้นผลที่เกิดจากการดำเนินงาน ได้แก่ ผลผลิต และผลลัพธ์ (output & outcome)
การวางแผน	เน้นแผนปฏิบัติการที่มีรายละเอียดของแผนงาน งาน/โครงการ และกิจกรรม ขาดความเชื่อมโยงระหว่างผลผลิตของแผนงาน วัตถุประสงค์และนโยบายของหน่วยงานและรัฐบาล	เน้นการวางแผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน ที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลและแผนยุทธศาสตร์ของชาติ
การจัดทำงบประมาณ	กำหนดวงเงินงบประมาณ ประจำปี บนพื้นฐานจากภาระผูกพันงบประมาณที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนทั้งงบประจำ และงบลงทุน	กำหนดวงเงินงบประมาณประจำปี และประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า 3 ปีถัดไป เพื่อแสดงค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากภารกิจที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการ (สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์) ในกรอบระยะเวลา 4 ปี
การจัดสรรงบประมาณ	แยกตามวัตถุประสงค์ของหมวดรายจ่าย 7 หมวด ได้แก่ 1) เงินเดือนและค่าจ้างประจำ 2) ค่าจ้างชั่วคราว 3) ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ 4) ค่าสาธารณูปโภค	ลดเหลือ 4 ประเภท เพื่อความคล่องตัวในการใช้งบประมาณ 1) งบบุคลากร 2) งบดำเนินการ 3) งบลงทุน 4) งบอุดหนุน

ประเด็น	ระบบงบประมาณปัจจุบัน	ระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงาน
	5) ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง 6) เงินอุดหนุน 7) รายจ่ายอื่น	
ระบบรายงานทางการเงิน	เกณฑ์เงินสด (cash basis) ซึ่งจะคำนึงถึงเงินสดเมื่อมีการรับจ่ายเกิดขึ้น	ปรับไปสู่เกณฑ์คงค้าง (accrual basis) เมื่อส่วนราชการและหน่วยงานกลางมีความพร้อม โดยจะครอบคลุมรายการทางการเงินทั้งหมด เช่น รายได้ หนี้สินและทรัพย์สินที่ถือครอง เพื่อให้แสดงภาพฐานะทางการเงินที่แท้จริง
การควบคุม	เน้นการตรวจก่อนจ่าย (pre audit) และการควบคุมภายนอก	**เน้นการตรวจหลังจ่าย (post audit) และการควบคุมภายใน เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงผลการดำเนินงาน**
การรายงานผล	เน้นรายงานการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ	เน้นการรายงานผลการดำเนินงาน เปรียบเทียบผลผลิต/ผลลัพธ์ที่คาดหวังกับผลผลิต/ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งการรายงานผลการดำเนินงานทางการเงิน

ระบบงบประมาณกับการแก้ปัญหาความยากจนในอดีต

ประเทศไทยได้เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 เมื่อปี 2504 ซึ่งในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 (พ.ศ.2504 - 2509) แนวทางหลักในการพัฒนาประเทศได้มุ่งเน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการลงทุนในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเอื้ออำนวยต่อการลงทุน เช่น ระบบการคมนาคมขนส่ง ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน เป็นต้น ต่อมาในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515 - 2519) รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการพัฒนาด้านสังคม โดยเฉพาะการกระจายรายได้และความเป็นธรรมในสังคม จึงได้บรรจุแผนการพัฒนาสังคมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมีสาระสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำของรายได้และบริการสังคม และตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมตลอดมา โดยในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ถึงฉบับที่ 6 (พ.ศ.2525 - 2534) รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กชช. โดยเน้นการแก้ปัญหา ความยากจนในพื้นที่ที่มีปัญหา และได้มีการพัฒนาระบบข้อมูล กชช.2 ค และ จปฐ. เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหาร

ในระยะของแผนพัฒนาฯฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) รัฐบาลได้กำหนดให้มีแผนงานพัฒนาชนบทขึ้นเพื่อประโยชน์ในการวางแผนและการจัดสรรงบประมาณเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ชนบท โดยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินการตามแผนงานพัฒนาชนบท จำนวนทั้งสิ้น 354,577.3 ล้านบาท ซึ่งจำแนกตามปีงบประมาณได้ดังนี้

ปีงบประมาณ 2535	36,296.6 ล้านบาท	ร้อยละ 7.9	ของวงเงินงบประมาณ
ปีงบประมาณ 2536	52,128.0 ล้านบาท	ร้อยละ 9.3	ของวงเงินงบประมาณ
ปีงบประมาณ 2537	68,039.5 ล้านบาท	ร้อยละ 10.9	ของวงเงินงบประมาณ
ปีงบประมาณ 2538	106,602.4 ล้านบาท	ร้อยละ 14.9	ของวงเงินงบประมาณ
ปีงบประมาณ 2539	91,510.8 ล้านบาท	ร้อยละ 10.9	ของวงเงินงบประมาณ

จะเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานพัฒนาชนบท มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงปีงบประมาณ 2535 – 2538 จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 7 ปัญหาความยากจนของประเทศมีแนวโน้มลดลงเป็นลำดับ โดยสัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 57 ในปี 2505 เหลือร้อยละ 11.4 ในปี 2539

ในระยะแผนพัฒนาฯฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ปัญหาของความยากจนที่เคยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องได้หยุดชะงักลง สัดส่วนของคนจนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.4 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 15.9 ในปี 2542 จำนวนคนจนเพิ่มขึ้นจาก 6.8 ล้านคน ในปี 2539 เป็น 9.9 ล้านคน ในปี 2542 จำแนกเป็น

- คนจนภาคเกษตร จำนวน 6.8 ล้านคน
- คนจนในชุมชนเมือง จำนวน 2.6 ล้านคน
- อื่นๆ จำนวน 0.5 ล้านคน

(ตารางที่ 1 และตารางที่ 2)

ตารางที่ 1 สัดส่วนคนจน พ.ศ.2505 – 2542

หน่วย : ร้อยละ

พ.ศ.	เทศบาล	สุขาภิบาล	ชนบท	ประเทศ
2505/2506	38	-	61	57.0
2511/2512	16	-	43	39.0
2518/2519	14	-	35	31.0
2524	7.5	13.5	27.3	23.0
2529	5.9	18.6	25.8	29.5
2531	8.0	21.8	40.3	32.6
2533	6.9	18.2	33.8	27.2
2535	3.6	12.7	29.7	23.2
2537	2.4	9.6	21.2	16.3
2539	1.6	5.8	14.9	11.4
2541	1.4	7.5	17.3	13.0
2542	1.3	8.8	21.5	15.9

ที่มา: พ.ศ.2505/2506-2518/2519, ดร.เฉื่อย มีสุข, Income, Consumption and Poverty in Thailand, 1962/63 to 1975/76
พ.ศ. 2524 และ 2529, การศึกษาของ TDRI
พ.ศ. 2531-2542, กองประเมินผลการพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 2 ปัญหาความยากจน

ปี	สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	ช่องว่างความยากจน	ความรุนแรงของปัญหาความยากจน	จำนวนคนจน (ล้านคน)
2531	32.6	10.4	4.6	17.9
2533	27.2	8.0	3.3	15.3
2535	23.2	6.8	2.8	13.5
2537	16.3	4.3	1.7	9.7
2539	11.4	2.8	1.1	6.8
2541	13.0	3.3	1.3	7.9
2542	15.9	4.3	1.8	9.9

ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองประเมินผลการพัฒนา สศช.

การจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานพัฒนาชนบทในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีจำนวนทั้งสิ้น 462,006.9 ล้านบาท จำแนกตามปีงบประมาณ ได้ดังนี้

ปีงบประมาณ 2540	102,586.9	ล้านบาท	ร้อยละ	11.1 ของวงเงินงบประมาณ
ปีงบประมาณ 2541	79,759.1	ล้านบาท	ร้อยละ	9.6 ของวงเงินงบประมาณ
ปีงบประมาณ 2542	94,339.2	ล้านบาท	ร้อยละ	11.4 ของวงเงินงบประมาณ
ปีงบประมาณ 2543	91,774.6	ล้านบาท	ร้อยละ	10.7 ของวงเงินงบประมาณ
ปีงบประมาณ 2544	93,547.1	ล้านบาท	ร้อยละ	10.3 ของวงเงินงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนงานพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และฉบับที่ 8 เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการจัดสรรงบประมาณลงสู่ชนบท ซึ่งเมื่อพิจารณาโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณในด้านที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนในช่วงปีงบประมาณ 2540 – 2545 ซึ่งประกอบด้วยด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านการเคหะและชุมชน และด้านการเกษตร พบว่าสัดส่วนของงบประมาณรวมของด้านดังกล่าวต่อวงเงินงบประมาณของประเทศมีค่าค่อนข้างคงที่โดยอยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 47.5 - 50.6 เช่นเดียวกับสัดส่วนของงบประมาณดังกล่าวต่อ GDP มีค่าอยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 8.7 - 9.3 เปรียบเทียบกับสัดส่วนทั้งสองในช่วงต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ปีงบประมาณ 2535 ซึ่งมีค่าเท่ากับร้อยละ 40.5 และ 6.58 ตามลำดับ (ตารางที่ 3)

เมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณในแต่ละด้าน หลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 พบว่า การจัดสรรงบประมาณในด้านสังคมสงเคราะห์และด้านการเคหะชุมชน มีอัตราการขยายตัวในระดับสูง โดยในช่วงปีงบประมาณ 2541 – 2545 เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 20 และ 7.6 ตามลำดับ ในขณะที่การจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขอยู่ในระดับค่อนข้างคงที่ในช่วงปีงบประมาณ 2541 – 2544 และขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.3 ในปีงบประมาณ 2545 เนื่องจากนโยบายสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (ตารางที่ 3)

การจัดสรรงบประมาณในการแก้ปัญหาความยากจนที่ผ่านมา รัฐบาลได้กำหนดทิศทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ และนโยบายรัฐบาล โดยการจัดสรรงบประมาณผ่านแผนงานต่างๆ ซึ่งบางแผนงานมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่กลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือ แต่บางแผนงานมิได้เน้นกลุ่มเป้าหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น ผู้ได้รับผลประโยชน์จึงมีทั้งผู้ยากจนและไม่ยากจน

ตารางที่ 3 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงานปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 - 2540

(ล้านบาท)

ลักษณะงาน	ปีงบประมาณ															
	2535	% เพิ่ม/ลด จากปี 2534	2539	% เพิ่ม/ลด จากปี 2538	2540	% เพิ่ม/ลด จากปี 2539	2541	% เพิ่ม/ลด จากปี 2540	2542	% เพิ่ม/ลด จากปี 2541	2543	% เพิ่ม/ลด จากปี 2542	2544	% เพิ่ม/ลด จากปี 2543	2545	% เพิ่ม/ลด จากปี 2544
งบประมาณรายจ่าย	460,400.00	18.81	843,200.00	17.93	925,000.00	9.70	830,000.00	-10.27	825,000.00	-0.60	860,000.00	4.24	910,000.00	5.81	1,023,000.00	12.42
GDP at Current Prices	2,830,914.00	12.94	4,622,832.00	10.26	4,740,249.00	2.54	4,628,431.00	-2.36	4,615,368.00	-0.28	4,900,300.00	6.17	5,091,400.00	3.90	5,371,400.00	5.50
1.ด้านการศึกษา	85,664.45	13.66	167,560.39	23.84	202,864.00	21.07	206,944.53	2.01	207,316.45	0.18	220,620.80	6.42	221,603.32	0.45	222,989.80	0.63
2.ด้านสาธารณสุข	26,249.80	-	59,810.44	20.89	68,124.80	13.90	64,071.16	-5.95	60,106.35	-6.19	63,501.16	5.65	64,790.96	2.03	72,769.72	12.31
3.ด้านสังคมสงเคราะห์	14,410.00	-	35,972.75	33.15	39,065.85	8.60	34,047.63	-12.85	36,544.65	7.33	46,101.10	26.15	51,553.12	11.83	70,780.94	37.30
4.ด้านการเคหะและชุมชน	12,484.44	-	51,616.39	45.37	51,680.73	0.12	39,538.29	-23.50	35,681.94	-9.75	37,165.55	4.16	37,056.86	-0.29	52,984.18	42.98
5.ด้านการเกษตร	47,588.81	-	77,787.26	-2.07	77,793.41	0.01	63,283.56	-18.65	61,287.25	-3.15	67,728.03	10.51	74,269.48	9.66	75,497.54	1.65
รวมทั้งสิ้น	186,397.50	147.32	392,747.23	20.20	439,528.79	11.91	407,885.17	-7.20	400,936.64	-1.70	435,116.64	8.53	449,273.74	3.25	495,022.18	10.18
สัดส่วนต่องบประมาณ	40.49	-	46.58	-	47.52	-	49.14	-	48.60	-	50.59	-	49.37	-	48.39	-
สัดส่วนต่อ GDP	6.58	-	8.50	-	9.27	-	8.81	-	8.69	-	8.88	-	8.82	-	9.22	-

ในสภาวการณ์ปัจจุบัน เมื่อประเทศประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ เป็นเหตุให้เศรษฐกิจชะลอตัว และเกิดปัญหาความยากจนเพิ่มขึ้น รัฐบาลได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ปัญหาของชาติอันเนื่องมาจากวิกฤติเศรษฐกิจในภาวะที่ภาคเอกชนอ่อนแอ การพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐเพื่อช่วยในการกระตุ้นเศรษฐกิจ และแก้ปัญหาความยากจนเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการ อย่างเร่งด่วน ควรมีการปรับกระบวนการในการจัดทำและบริหารจัดการงบประมาณแบบใหม่ ให้สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้ และสอดคล้องกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่อยู่ในภาวะชะลอตัว เนื่องจากระบบงบประมาณ ที่ใช้อยู่เดิมมีข้อจำกัดในหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะการแก้ไขปัญาความยากจนหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจยังต้องมีการปรับแก้ไขปัญหา ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- วัตถุประสงค์ และแนวคิดภายใต้นโยบายและแผนยังไม่มีความชัดเจน และการกำหนดลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ยังไม่พอเพียงและชัดเจน ส่งผลให้การแปลงนโยบายและลำดับความสำคัญ ไปสู่การปฏิบัติเพื่อใช้ในการจัดทำงบประมาณไม่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายระดับชาติ
- ระบบการจำแนกกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่เป้าหมาย และแนวทางการแก้ไขยังมีความครอบคลุมไม่สมบูรณ์ และไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละกลุ่มแต่ละพื้นที่
- การจัดองค์กร การบังคับบัญชา การบริหารจัดการ และการประสานงานยังมีความเชื่อมโยงในแต่ละระดับไม่เพียงพอ ตั้งแต่ระดับยุทธ์ศาสตร์ กลยุทธ์ และการปฏิบัติงาน เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาก ทำให้มีขั้นตอนการตัดสินใจมาก และมีลักษณะต่างคนต่างทำ
- การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานยังไม่เพียงพอที่จะทำการประเมินผลรายจ่ายภาครัฐ
- การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานและระบบการติดตามประเมินผลที่มีอยู่ยังไม่เหมาะสมควรได้รับการปรับปรุง

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานกับการแก้ปัญหาความยากจน

การปรับปรุงระบบงบประมาณไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาความยากจนให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างเป็นรูปธรรม และรวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากจะต้องมีความชัดเจนในการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเชิงกลยุทธ์ วัตถุประสงค์ที่ต้องการ กลยุทธ์ที่ใช้ และความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของหน่วยงานต่างๆ ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณจะเป็นการจัดสรรตามผลผลิต ผลลัพธ์ที่กำหนดขึ้นโดยมุ่งเน้นความสำเร็จของงาน มีกระบวนการในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ โดยมีสาระสำคัญของการแก้ไขปัญหาความยากจน ดังนี้

1. การกำหนด จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กลยุทธ์ และการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาต้องมีความชัดเจน แน่นอน และเป็นรูปธรรม
2. ข้อมูลพื้นฐานของการแก้ไขปัญหาความยากจน

2.1 พื้นที่เป้าหมาย (Target Area) หมายถึง พื้นที่ที่มีความหนาแน่นของปัญหามาก ควรได้รับการพิจารณาสนับสนุนช่วยเหลือก่อนพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของปัญหาน้อย

2.2 กลุ่มบุคคลเป้าหมาย (Target Group) หมายถึง การสนับสนุน ช่วยเหลือผู้ที่ประสบปัญหามาก และมีฐานะยากจนไม่สามารถช่วยเหลือตนเอง หรือช่วยเหลือตนเองได้น้อยก่อน

ดังนั้น ข้อมูลพื้นฐานจึงมีความจำเป็นต้องมีความครอบคลุมถึงการกระจายตัวของปัญหาทั้งในระดับพื้นที่ ประเภท คุณสมบัติ และสถานภาพของกลุ่มเป้าหมาย

3. กลไกและกระบวนการบริหารจัดการ

3.1 มีความยืดหยุ่น คล่องตัว สามารถปรับแผนปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป

3.2 เน้นการมีส่วนร่วม และกำหนดความรับผิดชอบ เพื่อกระจายบทบาท ภารกิจ อย่างชัดเจนและต่อเนื่อง

3.3 มีหน่วยประสานงานพร้อมที่จะให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาอย่างรวดเร็วและเป็นระบบ

3.4 มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาในเชิงบูรณาการ และงบประมาณต้อง แสดงวัตถุประสงค์การจัดสรรให้ชัดเจน

3.5 มีการติดตาม และประเมินผลอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขของความสำเร็จในการนำระบบการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ในการแก้ปัญหาความยากจน จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือ ร่วมใจ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ ในการดำเนินงานตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น อย่างต่อเนื่องและจริงจัง

สรุปและข้อเสนอแนะ

แนวทางแก้ไขปัญหาความยากจนโดยใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ขึ้นกับปัจจัยและเงื่อนไขบางประการ คือ

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีส่วนเข้ามาสนับสนุนอย่างเต็มที่ เนื่องจากเป็นผู้ที่เข้าใจปัญหาท้องถิ่นหรือท้องที่ของตัวเองมากที่สุด
- การกำหนดพื้นที่เป้าหมายและกลยุทธ์ในระดับจังหวัดจะต้องมีความชัดเจน โดยควรอาศัยเทคนิคต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผนและการจัดสรรงบประมาณให้ตรงตามความต้องการของพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง
- ส่วนราชการที่รับผิดชอบจะต้องกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้รับประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณอย่างชัดเจน

- จัดทำแผนงาน โครงการเป็นแบบบูรณาการ โดยแต่ละหน่วยงานต่างดำเนินงานไปตามภารกิจของตน แต่ต้องกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์เชื่อมโยงระหว่างกันเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน
- พัฒนาระบบฐานข้อมูลให้มีความสมบูรณ์ เพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนและการจัดสรรงบประมาณ